

### Instruction de la DGCS du 31 décembre 2013 relative aux évaluations des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux

#### Synthèse et analyses

L'instruction, adressée aux services territoriaux de l'Etat, aux DG ARS, au Directeur de l'ANESM, et pour information au Président de l'Assemblée des Départements de France, apporte utilement des précisions concernant l'évaluation externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) autorisés, et également concernant la prise en compte de la certification.

Elle est complémentaire de la circulaire du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les ESSMS, qui a notamment précisé les conséquences de l'évaluation sur l'autorisation : l'examen des évaluations détermine le caractère tacite ou non du renouvellement de l'autorisation ; le non-respect de cette obligation empêche la tacite reconduction de l'autorisation, et doit conduire à soumettre le gestionnaire à l'obligation de présenter une demande de reconduction expresse.

L'instruction du 31.12.2013 apporte des compléments, au regard :

- des évolutions du régime de l'évaluation survenues après la publication du décret du 30 janvier 2012 sur les conditions de prise en compte de la certification dans le cadre de l'évaluation externe des ESSMS d'une part, et du décret du 23 janvier 2012 relatif aux conditions d'exercice de l'activité d'évaluation externe des ESSMS par des prestataires établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen d'autre part;

- de la proximité de la première échéance d'évaluation externe pour les établissements et services autorisés et ouverts avant la promulgation de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, qui suscite de la part des services instructeurs comme des gestionnaires de structures de nombreuses interrogations auprès de l'administration centrale.

#### Composition de la circulaire

L'instruction du 31.12.2013 vise à préciser les modalités de prise en compte de la certification par l'évaluation externe, ainsi que les conditions de la mise en œuvre de l'évaluation externe par des organismes habilités ou inscrits par l'ANESM. Elle propose également des orientations méthodologiques pour leur appréciation. Elle comprend huit annexes distinctes :

- **Annexe 1 : réponses aux questions techniques relatives aux évaluations posées par les services instructeurs, les ESSMS, leurs gestionnaires ou leurs fédérations depuis la circulaire du 21.10.2011**
- **Annexe 2 : rappel des différentes catégories d'établissements et services mentionnés à l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles**
- **Annexe 3 : conditions de la prise en compte de la certification**
- **Annexe 4 : conditions de la régulation des organismes habilités et prestataires européens (OHP)**
- **Annexe 5 : recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM en matière d'évaluation interne**
- **Annexe 6 : formalisme du rapport d'évaluation externe**
- **Annexe 7 : aide à l'appréciation de l'évaluation externe**

- **Annexe 8 : illustration d'un outil coopératif : un tableau de bord de suivi des ESSMS et de leurs échéances évaluatives dématérialisé et accessible sur une plateforme collaborative**

### L'impact de la Certification sur l'évaluation externe

L'instruction rappelle notamment que la reconnaissance de la correspondance entre les dispositifs d'évaluation et de certification reste partielle, car la certification se borne à attester de la conformité d'un service à des caractéristiques définies par un référentiel de certification, alors que l'évaluation externe, à partir d'un constat équivalent au constat de la certification, interroge la mise en œuvre d'une action, sa pertinence, les effets prévus et imprévus, son efficience, en considération du contexte observé. **C'est pourquoi, la prise en compte de la certification dans le cadre de l'évaluation externe ne dispense pas l'établissement ou le service de l'obligation de faire procéder à l'évaluation externe.**

### Le rôle des évaluateurs externes

La circulaire rappelle à nouveau les conditions d'exercice des organismes habilités pour réaliser les évaluations externes au sein des ESSMS. **Elle situe l'ANESM comme le chef de file de l'encadrement des habilitations, des suspensions ou encore des révocations de ces organismes.** L'ANESM établit et actualise régulièrement la liste de ces organismes et invite les ESSMS à consulter régulièrement cette liste sur le site de l'ANESM sur des décisions de suspension ou de retrait d'habilitation.

Concernant les conséquences de la suspension ou du retrait d'habilitation d'un évaluateur, l'instruction encourage les ESSMS à se reporter à la circulaire du 21 octobre 2011 relative à l'évaluation des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les ESSMS.

### Formalisme du rapport d'évaluation

Elle précise que dans le respect des recommandations de bonnes pratiques professionnelles transversales et sectorielles, propres à la réalisation de l'évaluation interne, ainsi que de l'annexe 3.10 au CASF qui fixe le contenu du cahier des charges pour la réalisation des évaluations externes, **chaque ESSMS est invité à mettre au point son propre cadre évaluatif et fixer ses propres priorités d'amélioration. En conséquence, l'exigence d'archétypes identiques sur l'ensemble du territoire ne peut être recherchée.**

Elle rappelle aux services territoriaux de l'Etat que même s'ils identifient des thèmes sensibles ou des zones à risques qu'ils souhaitent voir pris en compte dans les rapports d'évaluation interne, ces orientations locales ne peuvent aboutir à restreindre le périmètre de l'évaluation interne qui s'en trouverait alors tronqué.

### L'appréciation de l'évaluation

L'instruction annonce la mise en place par l'ANESM d'une **plateforme dématérialisée collaborative**, pour permettre la mise à disposition mutuelle entre les autorités de tarification et de contrôle d'outils de gestion, afin de favoriser la coordination de la procédure d'appréciation des évaluations, dans la perspective des décisions relatives au renouvellement des autorisations.

### Utilisation de l'abrégé

Concernant l'évaluation externe, il est précisé aux services territoriaux de l'Etat que si à partir du modèle d'abrégé de l'ANESM, **il est possible de définir une grille de lecture des rapports d'évaluation externe, adaptée aux besoins propres des autorités compétentes, assortie en tant que de besoin de priorités régionales et départementales, ces dernières ne peuvent pour autant pas réduire le champ de l'évaluation externe, ni anticiper sur le contenu de l'abrégé du rapport d'évaluation externe.**

Concernant ce formalisme du rapport d'évaluation externe (annexe 6), lors de la concertation préalable, **la FEHAP a demandé l'ajout d'une précision qui n'apparaissait pas dans le projet de circulaire initial, pour rappeler que l'abrégé figure en dernière position du plan du rapport d'évaluation externe, et constitue un outil d'aide à la lecture des résultats de l'évaluation externe de l'ESSMS qui ne dispense pas pour autant de la lecture du rapport d'évaluation externe complet.**

Lors de la réunion de concertation avec les principales organisations, la DGCS a rappelé que l'abrégé était rendu obligatoire par décret, et qu'il constituait un outil d'aide à la décision, d'aide à la lecture, permettant

aux autorités de contrôle de vérifier « au fil de l'eau » que tout se passait bien, de vérifier la complétude du dossier, et de rassurer l'établissement si la situation apparaissait comme satisfaisante, ou de demander un complément si nécessaire (éventualité de l'obligation pour le gestionnaire de former une demande de renouvellement d'autorisation expresse). **La FEHAP rappelle que l'abrégié ne peut en aucun cas fonder une décision.**

### Le renouvellement de l'autorisation

L'analyse des rapports d'évaluation externe et les suites de l'appréciation des résultats de l'évaluation, l'instruction donne notamment les précisions suivantes aux services déconcentrés et aux DG ARS :

*Le renouvellement de l'autorisation « total ou partiel » étant « exclusivement subordonné aux résultats de l'évaluation externe », les autorités compétentes doivent décider pour chaque ESSMS si les résultats d'évaluation externe « remis sous la forme d'un rapport » (1.1. du chapitre V de l'annexe 3.10 au CASF) justifient soit le renouvellement implicite de l'autorisation, de son caractère total ou partiel, soit d'une procédure de renouvellement explicite sur demande adressée au gestionnaire.*

*Le caractère complet du rapport, et donc de celui des résultats de l'évaluation externe, requiert la conformité aux prescriptions du chapitre V et aux principes du chapitre I de l'annexe 3.10 au CASF, plus particulièrement de ceux de ses points 2.1, 2.2 et 2.6. Cette conformité touche à la forme comme au fond.*

*Elle justifie alors soit la demande de complément ou de reprise de l'évaluation externe soit le refus de renouvellement implicite (cf. annexe n°5 à la circulaire du 21 octobre 2011).*

*En cas de carence de l'évaluation externe, ou lorsque ses résultats attestent de dysfonctionnements affectant les conditions techniques minimales d'organisation et de fonctionnement, l'autorité est fondée à refuser de renouveler ladite autorisation. Le refus de renouvellement de l'autorisation ne sera prononcé qu'après que le représentant légal de l'ESSMS aura été mis à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales et fera l'objet d'une notification par lettre recommandée avec accusé de réception motivée et qui comportera les voies et délais de recours.*

La circulaire rappelle que cette extrémité devant rester très exceptionnelle, **les autorités de contrôle et de tarification devront veiller à obtenir la transmission des rapports d'évaluation externe, ou leur complément dans les délais compatibles avec le calendrier prévu à l'article L313-5 du CASF** qui prescrit que l'autorité compétente peut s'opposer à la tacite reconduction du renouvellement de l'autorisation des ESSMS, de droit, à condition d'enjoindre à l'établissement ou au service de **présenter une demande de renouvellement dans un délai de 6 mois**, qui laissera alors 6 mois pour instruire les demandes de renouvellement expresses (cf. circulaire du 21.10.2011, annexe 5).

Les autorités de contrôle disposent de la faculté d'assortir le renouvellement de l'autorisation de conditions particulières imposées dans l'intérêt des personnes accueillies, comme le prévoit l'article L.313-4 du CASF.

### Date de dépôt des évaluations

Dans un communiqué diffusé suite à la parution de l'instruction, **la DGCS rappelle que dans la perspective du renouvellement de leur autorisation au 3 janvier 2017, les 22 500 ESSMS autorisés et ouverts au 3 janvier 2002 doivent avoir transmis par dérogation au calendrier de droit commun :**

- une évaluation interne unique, avant le 3 janvier 2014,
- une évaluation externe unique, avant le 3 janvier 2015.

Le cas échéant, la période d'injonction par les autorités compétentes de dépôt par l'ESSMS d'une **demande expresse de renouvellement** est ouverte dès la réception des rapports d'évaluation externe du 3 janvier 2015 au **3 janvier 2016 au plus tard**. Les ESSMS concernés devront alors déposer **une demande dans les 6 mois suivants l'injonction**, soit au plus tard le 3 juin 2016 dans le cas d'une injonction formulée le 3 janvier 2016.

### Questions techniques « non réglées » relatives aux autorisations et regroupement de services autorisés au sein d'un service polyvalent d'aide et de soins à domicile

Concernant les SPASAD, l'instruction pose un principe de substitution de l'autorisation du SPASAD, lorsqu'il en dispose, aux autorisations des services qui le composent. Outre l'énoncé de ce principe, l'instruction reconnaît et entérine ainsi implicitement l'existence de SPASAD en activités ne disposant pas d'acte d'autorisation en bonne et due forme.

En revanche s'agissant des « conséquences de l'autorisation du SPASAD sur les services », l'instruction s'abstient de toute préconisation, et renvoie pour leur détermination à l'appréciation « des autorités compétentes ». Quand bien même un tel renvoi permet une réponse adaptable et adaptée à l'échelon de proximité - s'il faut bien comprendre par « autorités compétentes » autorités de tarification et de contrôle -, afin de prendre en compte les situations diverses des SPASAD, il consacre l'hétérogénéité et l'iniquité territoriale dans le traitement des SPASAD. Cette situation perdurera faute d'un statut juridique clarifié des SPASAD, que la FEHAP appelle avec force et insistance de ses vœux, notamment dans le cadre du projet de loi autonomie.

Par ailleurs, en précisant qu'elle délègue aux autorités compétentes le soin de prévoir les « conséquences de l'autorisation du SPASAD », l'instruction vide de sa substance le principe de substitution posé précédemment, dont il est difficile en conséquence de comprendre le contenu et la portée.

### Informations réglementaires supplémentaires en annexe

La foire aux questions présentée en annexe 1 apporte des précisions importantes sur les sujets suivants :

- date d'autorisation à prendre en compte pour déterminer le calendrier des évaluations visées à l'article L.312-8 du CASF,
- décisions administratives relatives à un ESSMS n'affectant pas la date d'autorisation d'un ESSMS,
- autorisation, caducité et visite de conformité,
- date à prendre en compte lorsque l'arrêté d'autorisation est suivi d'une transformation, d'une extension, de modifications ou d'un regroupement,
- effets des modifications portant sur une partie seulement de la capacité initialement autorisée sur le calendrier des évaluations,
- Autorisation conjointe et non concomitance des arrêtés d'autorisation conjointe,
- Evaluation et ESSMS,
- Autorisation et regroupement de services autorisés au sein d'un service polyvalent d'aide et de soins à domicile (SPASAD),
- Passage du calendrier dérogatoire des évaluations au calendrier de droit commun,
- Anticipation du renouvellement des autorisations,
- Limites à l'aménagement du calendrier des évaluations,
- Calendrier des évaluations et calendrier d'un contrat pluriannuel (CPOM- CTP),
- Conditions de dépôt de la demande de renouvellement présenté par l'ESSMS sur injonction de(s) l'autorité(s) compétente(s),
- Autorisation et durée des établissements et services expérimentaux,
- Evaluation du dispositif expérimental,
- Les établissements et services visés au 9° du I. de l'article L.312-1 du CASF et ouverts avant le 21 juillet 2009.

Elle rappelle notamment que les foyers-logements, les résidences seniors, les foyers de jeunes travailleurs, les lieux de vie et d'accueil, les services à la personne ayant opté pour le régime des autorisations, au titre du 6° et/ou 7° du I. de l'article L.312-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF), relèvent du dispositif d'évaluation interne et externe, puisqu'ils sont des ESSMS visés au I. de l'article L.312-1 du CASF et sont détenteurs d'une autorisation délivrée dans les conditions définies à l'article L.313-3 dudit code. **La circulaire précise toutefois qu'il existe certaines exceptions limitatives à ce principe.**